

Hiperenlaces directos

**La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales*

**Las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay*

**Evaluación de los beneficios de la liberalización resultantes de la Ronda Uruguay*

CAPÍTULO 16

Las negociaciones sobre el acceso a los mercados

Resumen

En los capítulos anteriores se han descrito las características principales del ordenamiento jurídico más sólido que ahora se aplica, en virtud del GATT de 1994, al comercio de mercancías. Uno de los fines importantes de ese ordenamiento es ayudar a los países a promover su desarrollo económico mediante la intensificación del comercio eliminando los obstáculos arancelarios y de otra índole al comercio en negociaciones entre los Miembros.

En las siete series de negociaciones que precedieron a la Ronda Uruguay se habían reducido considerablemente los aranceles aplicados por los países desarrollados a los productos industriales, pero, como se señala en los capítulos anteriores, se había progresado muy poco en la eliminación de las restricciones cuantitativas y otras medidas no arancelarias aplicables a las importaciones. Por ejemplo, en el sector industrial, las restricciones cuantitativas discriminatorias de los países desarrollados a las importaciones de productos textiles y prendas de vestir seguían aplicándose al amparo del Acuerdo Multifibras. Tampoco se habían podido modificar las políticas agrícolas sumamente proteccionistas de algunos países desarrollados que casi habían cerrado sus mercados a las importaciones competitivas. Además, no se habían reformado sus políticas de subsidios a la exportación de productos agropecuarios, que distorsionaban las condiciones de la competencia en el comercio internacional.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre el acceso a los mercados han mejorado mucho la situación. Los principales resultados de la Ronda pueden resumirse de la manera siguiente:

- Los recortes arancelarios que los países se han comprometido a aplicar respecto de los productos industriales son mucho más elevados que los de la anterior Ronda de Tokio.*
- Con la aprobación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, los países han aceptado eliminar gradualmente, en un período de 10 años, es decir, antes del 1º de enero de 2005, las restricciones que aplican en virtud del Acuerdo Multifibras.*
- El Acuerdo sobre la Agricultura ha creado un marco para sujetar progresivamente el comercio de productos agrícolas a la disciplina del GATT y liberalizarlo.*
- Los países en desarrollo y las economías en transición, que participaron activamente en las negociaciones, han reducido sus aranceles tanto sobre los productos industriales como sobre los agrícolas.*
- Casi todos los aranceles de los países desarrollados han sido consolidados; en los países en desarrollo y las economías en transición, la proporción de los aranceles que se han consolidado ha crecido considerablemente.*

Este proceso de liberalización se llevó más lejos aún después de la conclusión de la Ronda Uruguay en negociaciones acerca del Acuerdo sobre Tecnología de la Información, que prevé la eliminación paulatina de los aranceles respecto de unos 400 productos de tecnología de la información.

En los 50 años transcurridos desde que nació el ordenamiento GATT/OMC se ha registrado una mejora gradual del acceso a los mercados de importación gracias a la supresión o eliminación de obstáculos al comercio por los países miembros en ocho ciclos de negociaciones comerciales multilaterales. El presente capítulo comienza describiendo los progresos que se verificaron en el último de esos ciclos: la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales. Después se reseñan las negociaciones comerciales que se han desarrollado en ciertos sectores del comercio de bienes desde la conclusión de la Ronda Uruguay. El capítulo termina esbozando las disposiciones que habrán de tomar los hombres de negocios para aprovechar al máximo estas medidas de liberalización.

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales

Productos industriales

Las reducciones arancelarias

A raíz de las series de negociaciones celebradas antes de la Ronda Uruguay, la cuantía media de los aranceles en los países desarrollados había bajado de unos niveles altos del 40 %, aproximadamente, a alrededor del 10 %. Este nivel medio volvió a recortarse globalmente en un 40 % en la Ronda Uruguay. Los países en desarrollo y las economías en transición también redujeron sus aranceles, pero en una proporción menor, en un 30 %. No se impuso a los países menos adelantados ninguna obligación de hacer recortes porcentuales en sus aranceles, pero se les alentó a hacer concesiones simbólicas reduciendo los derechos de aduana sobre determinados productos. Todos estos recortes de aranceles, con escasas excepciones, debían hacerse en cinco fases iguales, de manera que, al 1º de enero de 1999, se llegara al tipo final acordado a nivel de línea arancelaria.

Además, los países desarrollados y algunos países en desarrollo también acordaron en la Ronda Uruguay eliminar todos los aranceles en determinados sectores, los llamados sectores "cero por cero". Éstos abarcan los productos farmacéuticos, el material agrícola, el equipo de construcción, el equipo médico, los muebles, el papel, el acero y los juguetes. De resultados de estas y otras concesiones, se preveía que la proporción de productos industriales que entrarían en franquicia, al amparo del trato NMF, en los mercados de los países desarrollados se duplicaría con creces, del 22 % al 44 %. La media ponderada de los aranceles aplicables a los productos industriales bajaría:

- ❑ Del 6,3 % al 3,8 % en los países desarrollados;
- ❑ Del 15,3 % al 12,3 % en los países en desarrollo; y
- ❑ Del 8,6 % al 6 % en las economías en transición.

una vez completado el proceso de reducción progresivo de derechos de aduana convenidos en la Ronda Uruguay.

La consolidación de los derechos de aduana

Otro aspecto importante de las negociaciones consistió en los progresos realizados en la consolidación de aranceles. Casi todas las importaciones, tanto de productos industriales como de productos agropecuarios, entran ahora en los países desarrollados al amparo de aranceles consolidados; las proporciones correspondientes a los países en desarrollo y las economías en transición son del 73 % y del 98 %, respectivamente. Como se señaló en el capítulo 2, una de las principales ventajas de la consolidación es la seguridad que ofrece en cuanto al

acceso a los mercados extranjeros. Las empresas pueden planear el desarrollo de su comercio sin temer una subida de derechos o la limitación del acceso por restricciones cuantitativas.

La eliminación de las restricciones cuantitativas

Igualmente importantes para la creación de mejores oportunidades comerciales son las disposiciones adoptadas para la eliminación gradual de las restricciones cuantitativas sobre los productos industriales. Como se señala en el capítulo 14, el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido contiene un programa en cuatro etapas encaminado a la eliminación de las restricciones sobre los textiles y las prendas de vestir antes del 1° de enero de 2005. En virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, los países que aplican limitaciones voluntarias de las exportaciones y otras medidas de la zona gris deberán eliminarlas antes del 1° de enero de 2000.

Productos agropecuarios

En el sector agrícola, como se ha expuesto en el capítulo 15, se han realizado considerables progresos hacia la liberalización del comercio mediante:

- La eliminación de las medidas no arancelarias con el proceso de conversión arancelaria;
- La consolidación de los aranceles y de los derechos de aduana resultantes de la conversión arancelaria contra nuevos aumentos;
- El recorte de los aranceles consolidados, en un 36 % en los países desarrollados y en un 24 % en los países en desarrollo;
- Los compromisos de acceso actual y de acceso mínimo en ciertos casos;
- Los compromisos de recortar las subvenciones a la exportación, tanto en valor como en volumen, en un porcentaje acordado;
- El compromiso de reducir en un porcentaje acordado la ayuda interna, sobre la base de una Medida Global de la Ayuda.

volver al principio

Las negociaciones posteriores a la Ronda Uruguay

Desde la conclusión de la Ronda Uruguay se han verificado negociaciones en dos sectores del comercio de bienes.

En virtud de la Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información (llamada también Acuerdo sobre Tecnología de la Información o ATI), aprobada en la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996, varios países miembros de la OMC acordaron reducir a cero los aranceles sobre productos tales como los ordenadores (computadores), el equipo de telecomunicaciones, los semiconductores, el equipo para la fabricación de semiconductores, el soporte lógico y los instrumentos científicos. En abril de 1999 el ATI tenía 31 participantes (que abarcaban 46 Miembros y Estados o territorios aduaneros en proceso de adhesión a la OMC). En la actualidad, los países miembros estudian la posibilidad de incluir en el ámbito del acuerdo otros productos de tecnología de la información.

Los países interesados en el comercio de productos farmacéuticos también han acordado añadir 450 artículos a la lista de productos respecto de los cuales decidieran en la Ronda Uruguay eliminar los aranceles con arreglo al criterio "cero por cero".

volver al principio

Cabe señalar que, aunque las negociaciones para eliminar los derechos de aduana sobre los productos de la tecnología de la información y los productos farmacéuticos se verificaron entre un número limitado de países, las concesiones aceptadas se extenderán, en régimen de NMF, a todos los países.

Evaluación de los beneficios de la liberalización resultantes de la Ronda Uruguay

Para las empresas comerciales que han de tomar decisiones sobre estrategias de comercialización, es importante tener conocimiento de los beneficios – en cuanto a ingresos y comercio – que pueden reportar estas medidas de liberalización.

La OMC, otras organizaciones internacionales y varias instituciones de investigación han llevado a cabo estudios a nivel macroeconómico para evaluar el efecto que puede tener la aplicación de los compromisos de la Ronda Uruguay en el comercio mundial y en el ingreso mundial.

Aumento del ingreso y beneficios para el comercio: las estimaciones y la realidad

Las estimaciones

En líneas generales, en los estudios se calculaba que, cuando se aplicasen plenamente, las medidas de liberalización acordadas por los Estados incrementarían el ingreso mundial en el 1 % anual, o sea que éste crecería entre US\$ 200.000 millones y US\$ 500.000 millones anualmente. El volumen del comercio mundial aumentaría entre un 6 % y un 20 % cada año, según las hipótesis que se hacían en los estudios. Esas tasas de crecimiento serían superiores al aumento del 4 % que se preveía en el comercio mundial aun en el caso de que no se llevaran a la práctica los resultados de la Ronda Uruguay.

Se pensaba que más de una tercera parte de los beneficios se debería a la eliminación de las restricciones a la importación de productos textiles y prendas de vestir, y un tercio a la liberalización de los regímenes aplicados a otros productos industriales. Se preveía que correspondería a la agricultura entre el 10 % y el 30 %.

Sin embargo, estos beneficios no se repartirían por igual entre los países. Los mayores beneficiarios serían los países desarrollados y los países en una etapa avanzada de desarrollo cuyas exportaciones de textiles estuviesen sujetas a restricciones. Los países de África y los menos adelantados sólo obtendrían beneficios marginales, si es que conseguían alguno, de las medidas de liberalización.

La realidad

La mayoría de los investigadores consideran hoy posible que las mejoras efectivas del ingreso y el comercio sean mucho más modestas que las previstas. Una de las razones de ello estriba tal vez en los problemas planteados por las metodologías de medición y por los muchos factores que en la práctica no son de fácil evaluación. La otra razón, igualmente importante, es que no se han verificado dos hipótesis básicas.

En primer lugar, al hacer sus estimaciones, los investigadores dieron por sentado que los países cumplirían cabalmente sus compromisos, es decir, no sólo en cuanto a la letra, sino también en cuanto al espíritu con el que se contrajeron

dichos compromisos. Este supuesto no ha sido confirmado por los hechos y se ha registrado un retroceso significativo en el cumplimiento de los compromisos en dos sectores – los textiles y la agricultura – en que se esperaba que la liberalización reportaría grandes beneficios.

En cuanto a los textiles, como se señala en el capítulo 14, los países desarrollados que aplican restricciones han conseguido superar las dos primeras fases sin hacer recortes importantes en las restricciones impuestas a la importación. Han podido hacerlo valiéndose de la flexibilidad que brindan las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. El resultado de todo ello es que el grueso de las restricciones sólo se retirará en la última etapa o incluso el día (1° de enero de 2005) en que expire el Acuerdo. Es posible, pues, que el esperado aumento espectacular del comercio de textiles siga siendo ilusorio durante la mayor parte del período de transición de 10 años.

En el sector agrícola, muchos de los productos tropicales cuya exportación interesa a los países en desarrollo (y en particular a los menos adelantados) ya entraban en los mercados de los países desarrollados en franquicia o con tipos bajos de derechos de aduana, bien en régimen NMF bien al amparo de un trato preferencial, incluso antes de iniciarse la Ronda Uruguay. En consecuencia, puede ocurrir que las futuras reducciones, en sí mismas, no tengan ninguna influencia apreciable en el comercio de esos productos. Por lo que respecta a los productos agropecuarios de la zona templada, como los cereales y la carne, ahora parece que, al calcular los equivalentes arancelarios, se ha sobrestimado a veces la incidencia de las medidas no arancelarias (a menudo se habla en este caso de conversión arancelaria “sucia”). El resultado es que, para varios productos, el nivel de protección que dan los nuevos tipos de derechos de aduana, aun después de las reducciones, puede ser bastante más alto que el de antes.

La segunda hipótesis que habían hecho los investigadores era que la economía mundial seguiría creciendo a un ritmo uniforme y que no se produciría ningún descenso del crecimiento ni del comercio. Esas expectativas han sido frustradas por la crisis financiera de Asia que comenzó a mediados de 1997, los malos resultados de la economía japonesa y el fracaso de la reactivación de la economía rusa en 1998. Se ve claramente ahora que, con la consiguiente disminución notable del crecimiento económico, habrá un frenazo global del valor del comercio mundial durante un año, por lo menos, o incluso durante más tiempo, a causa de la poca demanda en los mercados asiáticos y del descenso general de los precios del petróleo y de otros productos básicos.

volver al principio

Consecuencias para las empresas

Efecto variable en las exportaciones según los países

Está claro, pues, que los beneficios para el ingreso y el comercio pueden ser mucho menores que los calculados en los estudios macroeconómicos y que algunos incrementos pueden incluso quedar anulados por el reciente descenso de la economía mundial. Además, por lo menos con respecto a algunos productos, la aplicación de los compromisos puede tener un efecto variable en el comercio de exportación de los distintos países. Así, los países en desarrollo que tienen acceso preferencial a sus principales mercados de países desarrollados pueden ver mermado el margen preferencial de sus productos como consecuencia de la reducción de los aranceles NMF. La magnitud de este posible efecto negativo dependerá de la importancia que tenía ese acceso preferencial a efectos comerciales, habida cuenta de factores como la calidad y el precio del producto. Para los textiles, respecto de los cuales las restricciones se aplican con

carácter discriminatorio, el efecto de la supresión de las restricciones puede variar según los países proveedores. En el recuadro 37 se examina el efecto de la eliminación de las restricciones del AMF en los productos textiles.

Recuadro 37

Los efectos de la supresión de las restricciones del AMF en los productos textiles

En comparación con los vigentes para otras manufacturas, los tipos arancelarios de los productos textiles seguirán siendo altos, incluso cuando se hayan llevado a la práctica todas las reducciones acordadas durante la Ronda Uruguay. Por ello es de prever que los beneficios sean, fundamentalmente, los que dimanen de la supresión de las restricciones en algunos países desarrollados.

Las restricciones dan lugar a aumentos de los precios de las importaciones, al hacer que la oferta tienda a ser insuficiente para satisfacer la demanda. Dichas restricciones penalizan, pues, al consumidor, que tiene que pagar un precio más alto. De la diferencia resultante de los precios más altos se aprovecha el importador o el exportador, según el lugar en que se administre el sistema de concesión de licencias. Si se administra en el lugar de destino, el importador podrá hacerse con parte de la diferencia entre el precio normal de importación y el precio al por mayor en el país importador. En cambio, si la licencia se expide en el país de procedencia, el exportador se quedará con una parte de la diferencia fijando un precio de exportación más alto.

Con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, las licencias necesarias para la administración de las restricciones se tramitan en los países exportadores. Cuando se supriman las restricciones contingentarias, las empresas exportadoras ya no podrán cobrar el sobreprecio y tendrán que fijar precios de exportación más bajos. Es de esperar que el descenso del valor unitario quede neutralizado por el incremento de los ingresos conforme vaya creciendo el volumen exportado a raíz de la eliminación de las restricciones. Sin embargo, el crecimiento del comercio dependerá, en la práctica, de la elasticidad de la demanda (es decir, de que la demanda aumente con la disminución de los precios). En general, se supone que la demanda de textiles en la mayoría de los mercados que aplican restricciones es elástica. Pero, a nivel de la empresa, se trata sobre todo de saber si es elástica la de la categoría de textiles – digamos, camisas y ropa para niños – que la empresa exporta y respecto de la cual se han suprimido las restricciones. Si no lo es, la empresa no aprovechará las ventajas de la eliminación de las restricciones y puede incluso salir perdedora, a menos que tenga la posibilidad de diversificar su producción y sus exportaciones hacia otras líneas de producción cuya demanda sea elástica.

La supresión de las restricciones entrañará una intensificación de la competencia entre los países proveedores en el mercado importador antes restringido. Como las restricciones del ATV se aplican con carácter discriminatorio, el efecto de esa competencia en los diversos países proveedores puede variar. Por ejemplo, las empresas exportadoras del país A, cuyas exportaciones de camisas y ropa para niños son objeto de restricciones, tendrán que idear estrategias para aprovechar la abolición de las restricciones. Por otro lado, los proveedores de otros países cuyas exportaciones de esos productos textiles no están limitadas tendrán que prepararse a hacer frente a una competencia por parte de los proveedores del país A. (Véase también el capítulo 14, relativo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.)

Habrán de realizarse estudios a nivel microeconómico (de producto o de sector de productos) para determinar las repercusiones de los compromisos de la Ronda Uruguay en los distintos productos. Esos estudios deberán complementarse con investigaciones y análisis de la demanda potencial en los mercados en vías de liberalización. Tales análisis de la demanda deberían permitir a las empresas formular una estrategia para aprovechar las nuevas

oportunidades y, cuando sea necesario, adaptarse a la situación de la competencia conforme vaya evolucionando ésta con el cumplimiento gradual de los compromisos de la Ronda Uruguay.

Cabe pensar que habrá empresas, en particular las pequeñas y medianas, que no dispongan de los recursos financieros y técnicos necesarios para la realización de tales estudios. En esos casos tendrán que tomar la iniciativa de realizar dichos estudios los institutos nacionales de investigación del comercio exterior o las asociaciones de industrias y las cámaras de comercio. Al hacerlo, tal vez necesiten asistencia financiera de sus gobiernos. Las propias organizaciones internacionales podrán llevar a cabo estudios sobre determinados productos o ayudar a las instituciones y asociaciones pertinentes de los distintos países a realizarlos.

Marginación de los países en desarrollo y de los países menos adelantados

Como ya se ha observado, en los estudios macroeconómicos se preveía que las medidas de liberalización adoptadas durante la Ronda Uruguay sólo reportarían, como mucho, ventajas mínimas a la mayoría de los países en desarrollo y casi la totalidad de los menos adelantados. El descenso de los precios de los productos básicos y las dificultades que se han presentado en la aplicación de los acuerdos han provocado una nueva marginación de estos países en el comercio internacional.

A fin de prevenir un nuevo deterioro de la situación, varios países desarrollados han ampliado, en cumplimiento de las decisiones adoptadas en la Reunión de Alto Nivel sobre Iniciativas Integradas para el Fomento del Comercio de los Países Menos Adelantados, el alcance de sus sistemas generalizados de preferencias, con miras a permitir la importación en franquicia de todos los productos cuya exportación interesa a esos países. Unos cuantos países en desarrollo también han decidido adoptar sistemas para importar en régimen preferencial una selección de productos de los países menos adelantados, mientras que en otros países se estudian propuestas para la introducción de sistemas similares. Estas medidas se complementan con la asistencia integrada que prestan a esos países, a nivel de empresa, la OMC, la UNCTAD, el CCI y otras organizaciones internacionales; el objetivo final es fortalecer en esos países la capacidad de producción y de oferta.

Las posibilidades de expansión del comercio con los países en desarrollo

En este contexto, hay que tener presente un aspecto importante de la Ronda Uruguay. Se trata del nuevo estímulo que ha dado al proceso de liberalización en los países en desarrollo y en las economías en transición. Como ya se ha mencionado, la iniciación de la Ronda Uruguay casi coincidió con un cambio de orientación y la adopción de políticas comerciales más liberales, incluso en los países en desarrollo que hasta entonces habían practicado un sistema de comercio más restrictivo. Más o menos hacia la misma época, las economías en transición estaban tomando las primeras medidas encaminadas a la reforma del mercado, la privatización y la reorientación de las políticas económica y comercial. Ambos grupos de países han afianzado en la Ronda Uruguay sus anteriores reducciones arancelarias unilaterales, bien consolidándolas a tipos reducidos, bien otorgando consolidaciones al tipo máximo (véase el anexo, cuadros 2 y 3). Se espera que estos aranceles se recorten aún más, en algunos casos incluso por debajo de las reducciones acordadas en la Ronda Uruguay, como resultado de las medidas suplementarias de liberalización que varios países están adoptando o se proponen adoptar con carácter unilateral en cumplimiento de su política de promoción de un crecimiento orientado a la exportación.

En determinados casos las reducciones arancelarias en régimen NMF pueden llevar a una merma de los márgenes preferenciales sobre los productos incluidos en acuerdos preferenciales regionales¹⁹ o en acuerdos interregionales entre países en desarrollo²⁰. Sin embargo, los tipos de los derechos NMF de la mayoría de los países que participan en esos sistemas preferenciales seguirán siendo relativamente altos incluso después de las reducciones, de modo que los márgenes preferenciales, aunque menguados, pueden seguir suponiendo beneficios comerciales significativos.

Pero más importantes que las reducciones arancelarias son las disposiciones adoptadas por los países en desarrollo para liberalizar las medidas no arancelarias. Esas disposiciones reducen o suprimen las restricciones contingentarias sobre las importaciones, así como los requisitos en materia de licencias de importación y prescriben una asignación generosa de divisas al comercio de importación. En el pasado, las restricciones no arancelarias bloqueaban el desarrollo del comercio de los productos respecto de los cuales se intercambiaban concesiones preferenciales en virtud de los acuerdos regionales o interregionales. La liberalización de los regímenes de importación puede ser un nuevo acicate para la expansión de ese comercio tanto en condiciones NMF como en condiciones preferenciales.

Tradicionalmente, muchas empresas (sobre todo en algunos países en desarrollo) han concentrado sus actividades en los mercados de los países desarrollados. Las nuevas oportunidades mercantiles creadas por las medidas de liberalización en los países en desarrollo, los países menos adelantados y las economías en transición (adoptadas unilateralmente o en el marco de programas de reajuste estructural auspiciados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) deberían alentar ahora a las empresas de esos países a conceder igual o mayor importancia al fomento del comercio entre sí mismos.

19 Por ejemplo, el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA) y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en África, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en Asia y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en América Latina.

20 Como el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC).